

MOTIVACIÓN

ORDENANZA METROPOLITANA REFORMATORIA AL TÍTULO II DEL TURISMO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, SECCIÓN III RÉGIMEN ESPECIAL, PARRÁGRAFO II, PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La CODIFICACIÓN DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, establece en la SECCIÓN II, DE LA DECLARACIÓN DE ZONA ESPECIAL TURÍSTICA. Artículo 1354.- *“Declárese a la zona denominada “La Mariscal” como Zona Especial Turística, para efectos de fomento, desarrollo y promoción de la actividad turística. El sector de “La Mariscal” se encuentra comprendido dentro de la siguiente delimitación: Por el Norte: Avenida Orellana; por el Sur: Avenida Patria; por el Occidente: Avenida 10 de Agosto; y, por el Oriente: Calles Isabel La Católica y Alfredo Mena Caamaño y Avenida 12 de Octubre. Se incluyen dentro de la zona delimitada, los predios ubicados en ambos frentes de las calles o avenidas limitantes”.*

Los indicadores económicos de la ciudad, a raíz de la pandemia se deterioraron de manera abrupta. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la tasa de pobreza por ingresos a nivel nacional subió de 21,9% de la población en 2019 a 28,8% en 2021. Para 2020 no existen datos anuales, ya que en ese año no se pudieron llevar a cabo todas las encuestas como consecuencia de la pandemia. La pobreza extrema, por su parte, pasó de 7,6% en 2019 a 10,3% en 2021. Entre ambos años también hubo un deterioro en el Coeficiente de Gini, que se utiliza para medir la desigualdad. Mientras el valor de ese coeficiente, que puede estar entre 0 y 1, se acerca más a 0, entonces la distribución de la riqueza es mejor; si el indicador se acerca más a 1, es reflejo de una mayor concentración de la riqueza (Agenda de Competitividad, 2022).

Respecto a los indicadores laborales, desde el 2018 Quito sufrió un impacto sobre su tasa, por ejemplo, en lo que respecta a empleo adecuado cayó de 59,7% a 55,5%. Entre las cinco ciudades para las cuales el INEC presenta información, solo Quito y Ambato mostraron una caída en la tasa de empleo adecuado entre 2018 y 2019, mientras que en Guayaquil, Cuenca y Machala la tasa aumentó (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2022). La caída en Quito puede deberse al proceso de ajuste fiscal que inició en 2019 y que implicó la salida de varias personas del sector público (Agenda de Competitividad, 2022).

Indicadores laborales anuales (2018,2019,2021)

Indicadores	Año	Nacional	Área		Ciudades				
		Total	Urbano	Rural	Quito	Guayaquil	Cuenca	Machala	Ambato
Empleo adecuado/pleno	2018	40,2%	49,3%	22,5%	59,7%	50,7%	61,4%	52,1%	52,4%
	2019	38,3%	47,4%	20,9%	55,5%	51,2%	64,4%	55,8%	49,7%
	2021	32,5%	39,8%	18,7%	45,2%	42,3%	52,3%	41,4%	39,0%
Desempleo	2018	3,9%	5,2%	1,5%	8,6%	3,7%	5,3%	6,3%	4,6%
	2019	4,2%	5,3%	1,9%	9,1%	3,1%	5,2%	6,0%	4,8%
	2021	5,2%	6,8%	2,3%	11,8%	4,4%	7,3%	8,7%	6,1%
Sector informal	2018	46,8%	35,2%	68,4%	21,5%	41,7%	21,8%	33,5%	20,9%
	2019	47,8%	35,6%	68,9%	20,7%	42,1%	22,6%	34,8%	20,5%
	2021	49,5%	38,7%	69,0%	25,6%	44,6%	23,4%	37,0%	25,1%

Fuente: INEC 2022

Sobre los indicadores de pobreza y desigualdad, Quito refleja un aumento en la tasa de pobreza por ingreso en 6,4 puntos porcentuales entre 2019 y 2021. Sobre desigualdad, el deterioro del coeficiente de Gini aumento de manera considerable de 0,47 a 0,51, así, la ciudad cuya tasa de pobreza extrema alcanzó el 6,5% en el 2021 paro a ser la ciudad con mayor desigualdad en el país (Agenda de Competitividad, 2022).

Indicadores de pobreza y desigualdad por ciudad

Indicadores	Año	Ciudades				
		Quito	Guayaquil	Cuenca	Machala	Ambato
Coeficiente de desigualdad de Gini	2019	0,47	0,4	0,42	0,41	0,47
	2021	0,51	0,43	0,43	0,44	0,48
Pobreza extrema por ingresos	2019	4,10%	1,70%	1,10%	2,70%	2,70%
	2021	6,50%	5,20%	2,40%	5,00%	5,20%
Pobreza por ingresos	2019	12,10%	10,80%	5,60%	11,20%	9,80%
	2021	18,50%	20,10%	9,40%	19,30%	16,80%

Fuente: INEC 2022

Para el año 2020, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) registra que, para la ciudad de Quito existía 186.445 empresas: 168.275 microempresas; 13.746 pequeñas empresas; 3.241 medianas empresas y 1.183 grandes. El número de empresas disminuyó en 5.375 frente a 2019 como consecuencia de la pandemia, concentrándose el 83% de esas pérdidas en micro y pequeñas empresas.

Empresas en Quito (2019,2020)

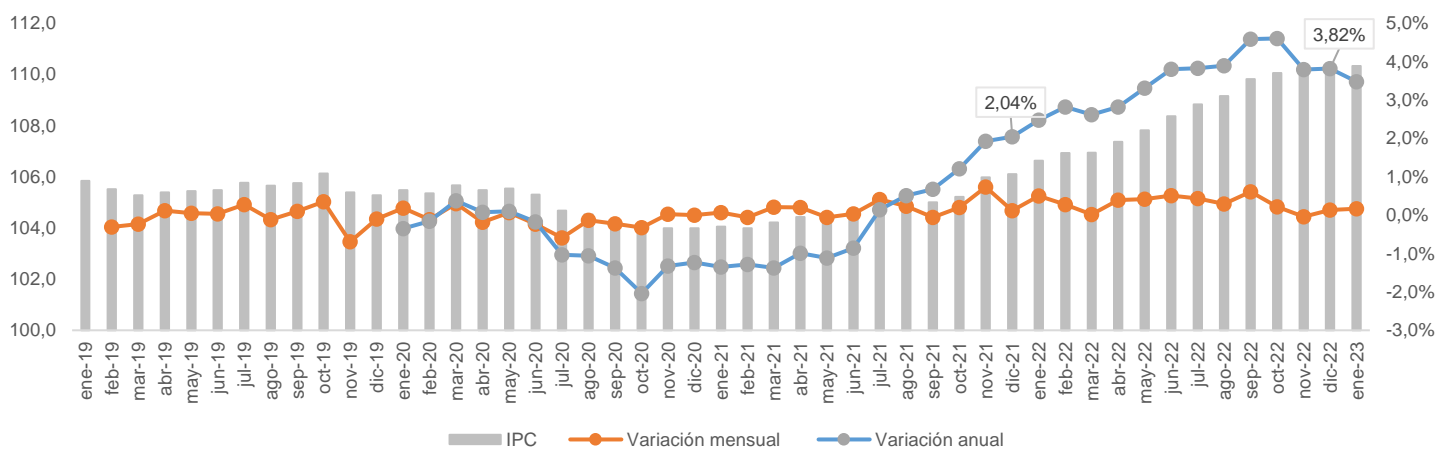
Tamaño de la empresa	Número de empresas			
	2019	2020	diferencia	variación
Gran empresa	1.410	1.183	-227	-16,1%
Microempresa	169.533	168.275	-1.258	-0,7%
Mediana empresa	5.413	4.265	-1.148	-21,2%
Pequeña empresa	16.924	13.746	-3.178	-18,8%
Total	191.820	186.445	-5.375	-2,8%
Tamaño de la empresa	Plazas de empleo registrado			
	2019	2020	diferencia	variación
Gran empresa	431.522	383.539	-47.983	-11,1%
Microempresa	207.703	210.345	2.642	1,3%
Mediana empresa	148.334	132.836	-15.498	-10,4%
Pequeña empresa	147.415	131.010	-16.405	-11,1%

Total	934.974	857.730	-77.244	-8,3%
Ventas en millones de dólares				
Tamaño de la empresa	2019	2020	diferencia	variación
Gran empresa	55.380	42.342	-13.038	-23,5%
Microempresa	491	441	-50	-10,3%
Mediana empresa	7.927	6.340	-1.587	-20,0%
Pequeña empresa	5.413	4.265	-1.148	-21,2%
Total	69.211	53.388	-15.823	-22,9%

Fuente: INEC 2022

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2023) la variación anual del Índice de Precios al Consumidor al mes de diciembre 2021 respecto a diciembre de 2022 bordea 2,04% para la ciudad de Quito y el IPC acumulado al primer semestre 2021 ha sido del 3,82%. Se puede explicar que, si bien ha existido cierta mejora, se avizora una reducción de la demanda de los hogares residentes en el área urbana en el DMQ misma que obliga la reducción de precios para mantener las ventas, con una leve tendencia a recuperarse, sin embargo, no se alcanzan los niveles registrados en años anteriores.

Índice de Precios al Consumidor (IPC)

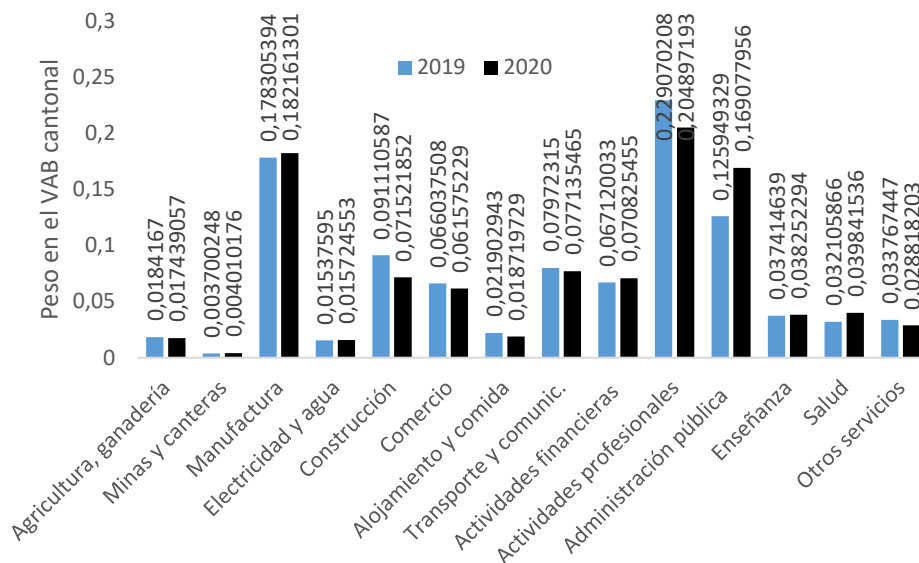


Fuente: INEC 2023

Para el año 2019 (prepandemia), Quito representaba el 25% del Valor Agregado Bruto (VAB)¹ a nivel nacional. Para el año 2020, la ciudad registra un 26% del VAB (Banco Central del Ecuador, 2023). Si bien el año 2020 fue atípico, no es posible asegurar un incremento específico (sin versión final disponible en el BCE).

¹ Concepto similar al Producto Interno Bruto (PIB), sin incluir "otros elementos del PIB"- impuestos indirectos.

Composición del VAB de Quito (2019-2020)



Fuente: BCE 2022

Turismo en la ciudad

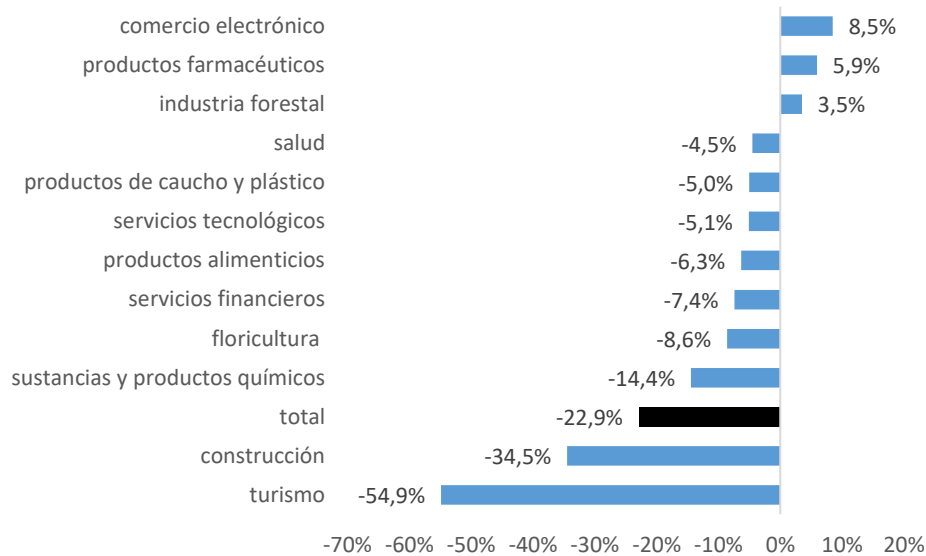
Según el Código Municipal, en su *TÍTULO II DEL TURISMO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES, SECCIÓN I ÁMBITO, PRINCIPIOS Y OBJETIVOS, Artículo 1337.- Ámbito.* - El presente Título determina las normas que integran el ordenamiento jurídico metropolitano con las que se regula: , en su literal d. Los mecanismos de promoción y desarrollo de las actividades turísticas, menciona "(...) Las actividades turísticas, sus modalidades, tipos y subtipos, sus características principales, requisitos y sus regímenes especiales son aquellos determinados en la Ley de Turismo y sus reglamentos de aplicación. Para todos los propósitos previstos en este Título, sin perjuicio de aquellas previstas en la legislación nacional, se consideran actividades turísticas las siguientes: Alojamiento; Servicio de alimentos y bebidas; Transportación, cuando se dedica principalmente al turismo; Operación; Intermediación, agencia de servicios turísticos y organizadoras de eventos, congresos y convenciones; y, Hipódromos y parques de atracciones estables.

Son también actividades turísticas para todos los efectos, y principalmente con ocasión de la aplicación del régimen de autorizaciones administrativas y el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, aquellas referidas a los servicios de alojamiento o alimentos y bebidas que se realicen en una Zona Especial Turística. Los Prestadores de Servicios Turísticos son las personas, naturales o jurídicas, que proporcionen, intermedien o contraten con el turista, cualquier servicio relacionado con las actividades calificadas como turísticas, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano"

Con esto, se define claramente cuales se consideran actividades turísticas dentro del Distrito Metropolitano de Quito.

La Agenda de Competitividad 2019, prioriza el sector "turismo" donde se menciona que cuenta con varios indicadores que lo vuelven un sector altamente competitivo. Para el año 2020, el sector turístico registra una caída de 54,9% en sus ventas totales en la capital (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2020).

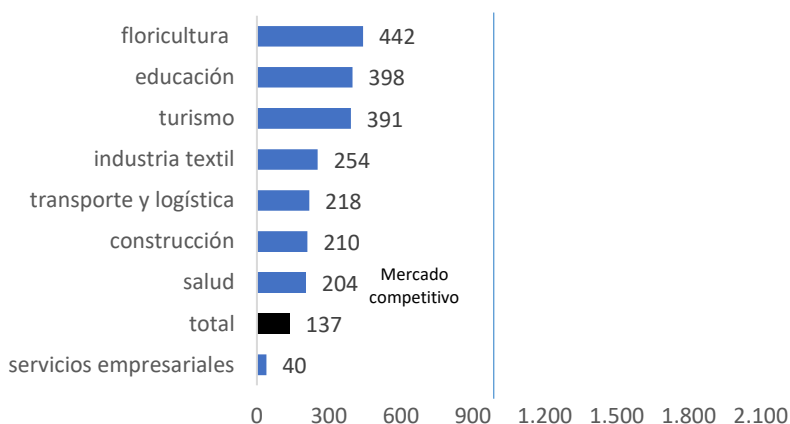
Variación de ventas entre 2019 y 2020



Fuente: INEC 2022

La Agenda de Competitividad 2022 (actualización), dentro de los 12 sectores priorizados, incluye al sector Turismo como prioritario con potencialidades en los pilares de Competitividad. En su análisis de Competitividad de Quito, la Agenda 2022 calcula el Índice Herfindahl-Hirschman (IHH) que mide el grado de concentración en un mercado. A nivel general considerando a todas las empresas de la ciudad, el índice alcanzó un valor de 137 en 2020, lo que reflejaría un mercado con alta competencia. Al analizar por actividad, las siguientes son las que presentan índices más bajos: servicios empresariales, salud, construcción, educación, industria textil, turismo, floricultura (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2020). Mientras más alto el índice, menos competencia-rivalidad existiría, pero en todas esas actividades el índice no supera los 500 puntos, siendo considerados mercados muy competitivos ya que están lejos del umbral de 1.000 puntos, donde los mercados pasan a ser moderadamente competitivos.

Índice Herfindahl Hirschman a 2020



Fuente: INEC 2021

Esto muestra, que el sector Turismo cuenta con gran capacidad competitiva en la ciudad. Adicional a esto, es importante mencionar que, existen 13.000 empresas que emplean a más de 50.000 trabajadores en el sector (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2020).

Del análisis realizado, se puede denotar que el sector Turismo ha sufrido pérdidas importantes que se vienen acarreado desde años anteriores. Si bien, a nivel de ciudad han existido importante recuperación en todas las actividades económicas, Turismo como sector específico ha contado con mayores complejidades y porcentajes mayores de pérdidas. En términos de dinámica económica, al abarcar seis actividades económicas: Alojamiento; Servicio de alimentos y bebidas; Transportación, cuando se dedica principalmente al turismo; Operación; Intermediación, agencia de servicios turísticos y organizadoras de eventos, congresos y convenciones; e, Hipódromos y parques de atracciones estables, conllevan mayores encadenamientos productivo-valor involucrando mayor producción y comercialización de productos y servicios.

En términos de competitividad, el sector Turismo, cuenta con potencialidades, especialmente en el Índice Herfindahl-Hirschman (IHH), esto quiere decir, un número importante de empresas que intervienen en la producción o venta de un bien dentro del sector.

Las Zonas Especiales Turísticas, según el Artículo 1352 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, está definida como “...el territorio dentro del Distrito Metropolitano de Quito que, al tiempo de reunir características y condiciones para la ejecución de una política turística común, ha sido declarado como tal...”.

El sector La Mariscal, se encuentra declarada Zona Especial Turística, para efectos de fomento, desarrollo y promoción de la actividad turística según lo menciona el Artículo 1354 del Código, con las siguiente delimitación: Por el Norte: Avenida Orellana; por el Sur: Avenida Patria; por el Occidente: Avenida 10 de Agosto; y, por el Oriente: Calles Isabel La Católica y Alfredo Mena Caamaño y Avenida 12 de Octubre, adicionalmente se incluyen dentro de la zona delimitada, los predios ubicados en ambos frentes de las calles o avenidas limitantes.

La zona de La Mariscal desde su génesis se estableció como Zona Especial Turística porque concentraba una gran cantidad de establecimientos dedicados a la diversión, recreación y esparcimiento, por lo que se constituía en el mayor centro de diversión de la ciudad de Quito, en el cual convergen varios de los visitantes nacionales y extranjeros, la misma ha venido presentado una involución en la trama urbana, marcada por la

proliferación marcada de establecimientos para el ocio y la recreación urbana, produciendo la adaptación de su estructura urbano-arquitectónica hacia estos nuevos usos y a una ocupación caótica y desordenada del territorio.

Desde los años setenta el eje de la calle Amazonas cumplió la función de sitio de convocatoria ciudadana de la ciudad y lugar de encuentro, al momento esta arteria se ha convertido en el límite de las actividades de recreación y ocio, siendo La Zona de La Mariscal y La Plaza del Quinde (Plaza Foch-encuentro e interacción para las actividades de ocio)

Sin embargo, para entender la situación actual en cuanto a la ocupación y usos de suelo que se han venido dando en la Zona Especial Turística La Mariscal y la relación con el desarrollo de actividades económicas sean estas reguladas o no, enfocadas en el análisis de los centros de diversión de tipología CZ1A o CZ1B, para lo que, la Administración Especial Turística La Mariscal realiza el siguiente análisis remitido con Oficio Nro. GADDMQ-AETLM-2023-0172-O, donde menciona:

Análisis de la normativa desde el año 2009 al año 2023.

Instrumento Normativo	Fecha	Permitidos	Observación
Ordenanza de Zonificación Nro. 0036	5 – feb – 2009	R3: CZ1A – CZ1B	Se permiten los usos de suelo residencial y la asignación de ocupación del uso de suelo y edificabilidad para el sector de la mariscal
Ordenanza Metropolitana Nro. 0172	22 – dic – 2011	CZ1A – CZ1B	Los establecimientos de Centros de Diversión que corresponden a Comercio Zonal CZ1A y CZ1B existentes, que hayan obtenido Informe de Compatibilidad de Uso de Suelo favorable o permiso de funcionamiento desde el año 2003 hasta la fecha que entre en vigencia la presente Ordenanza, podrán seguir funcionando a distancias menores a las establecidas en las condiciones específicas de implantación del uso comercial y de servicios previstas en el PUOS siempre y cuando cumplan con las condiciones de implantación de la actividad.

<p>Ordenanza Metropolitana Nro. 210</p>	<p>12 – abr – 2018</p>	<p>Las normas enunciadas de distancia no son aplicables a los Centros de Diversión correspondientes a Comercio Zonal CZ1A y CZ1B, existentes o nuevos, que se implanten en áreas de uso de suelo RU3, definidas por la Ordenanza Especial de Zonificación que apruebe la Regularización vial, los usos de suelo y la asignación de ocupación del suelo y edificabilidad para el sector de la Mariscal.</p>	<p>Cuarta.- Actividades económicas preexistentes en uso de suelo prohibido. – Las actividades económicas correspondientes a las diferentes tipologías, que de acuerdo al uso de suelo vigente sean incompatibles y/o no cumplan condiciones de implantación, de conformidad con lo previsto en el PUOS, podrán permanecer en su ubicación actual, siempre y cuando cumplan al menos una de las condiciones señaladas a continuación:</p> <p>a) Haber obtenido una o más autorizaciones de cualquier autoridad pública competente para emitir permisos de funcionamiento, que evidencien que han venido realizando la misma actividad económica con anterioridad al año 2012, en el mismo lote o predio.</p> <p>b) Haber obtenido una o más licencias metropolitanas únicas para actividades económicas (LUAE) en el periodo comprendido entre enero de 2012 y a la fecha de sanción de la presente Ordenanza, que evidencien que han venido realizando la misma actividad económica, en el mismo lote o predio.</p>
<p>Ordenanza Metropolitana Nro. 044-2022</p>	<p>11 – nov – 2022</p>		<ul style="list-style-type: none"> ● Se ubican a una distancia mayor o igual a 200 metros de distancia de equipamiento de servicios sociales de educación y de salud de ciudad o metropolitano. ● Se ubican a una distancia mayor o igual a 100 metros de distancia de equipamiento de servicios sociales de educación y de salud barriales, sectoriales y zonales. ● Se ubican a una distancia mayor o igual a 50 metros de distancia desde otras actividades CIU código “CIU + parámetro”: I56300101-1062, I56300104-106, I56300106-1062, I56300107-1062, I56300108 1062, I56300109-1062, I56210005-1062. ● No exista otro centro de diversión de tipología CZ1A o CZ1B implantado y con LUAE del lote. ● No existe otra actividad económica restringida implantada y con LUAE dentro del lote.

Fuente: Administración Especial Turística La Mariscal/ Oficio Nro. GADDMQ-AETLM-2023-0172-O

En la revisión de la normativa se evidencia que las condiciones de implantación para el periodo 2009, se autoriza en la tipología R3, la implantación de tipologías CZ1A y CZ1B.

En el año 2011 se establece que los establecimientos que hayan obtenido Informe de Compatibilidad de Uso de Suelo favorable o permiso de funcionamiento desde el año 2003, hasta la fecha que entró en vigencia la ordenanza No. 135, podrán seguir funcionando a distancias menores a las establecidas en las condiciones

específicas de implantación del uso comercial y de servicios previstas en el PUOS siempre y cuando cumplan con las condiciones de implantación de la actividad.

En la ordenanza del año 2018 se establecen las actividades preexistentes en uso de suelo prohibido, que de acuerdo al uso de suelo vigente sean incompatibles y/o no cumplan condiciones de implantación, de conformidad con lo previsto en el PUOS.

Así también, desde el 2011 al 2022 según la Administración Especial Turística La Mariscal, se han generado condiciones de uso e implantación de suelo en los planes vigentes para todo el DMQ, sin embargo y del análisis realizado, la Zona Especial Turística La Mariscal no ha logrado cumplir con el propósito de tener una zona rosa con un crecimiento sostenido, controlado, seguro, con estándares de calidad que permitan hacer uso y disfrute de la oferta instalada, sino que, han provocado que la zona presente un deterioro en su imagen y calidad urbana, así como la degradación en la calidad y oferta de las actividades con tipología ZC11 y Z1B, y con ello el vaciamiento y detrimento de la zona en general, hasta llegar a tener niveles de desocupación altos en la zona.

Respecto a los temas específicos de otorgamiento de licencias para tipologías CZ1A y CZ1B se destaca lo siguiente:

- I. Para el período del 2011 al 2016 en el cual estuvo vigente la Ordenanza Metropolitana Nro. 0172, se contabilizan picos para los pedidos 2014, 2015 y 2016, de los cuales el promedio de emisión de LUAE, es de 99 por año, teniendo para el 2015, el pico de 111 LUAE emitidas para las actividades de tipología ZC1A y CZ1B, siendo este el que representaría un desarrollo pleno de las actividades en la zona.
- II. En el período del 2017, debido a la aplicación de las varias reformas a la ordenanza 0172, se evidencia que solo 13 trámites terminaron el proceso para obtención de la LUAE, lo que no significa que la zona estuvo sin actividad, por el contrario, se desarrollaron las actividades sin que estas hayan obtenido su licencia.
- III. Para el período 2018 se contabiliza la emisión de 55 LUAE, de las cuales 35 están implantadas en sitios prohibidos, sin embargo, su autorización son soportadas conforme lo establece la normativa de preexistencia que permite que los establecimientos puedan seguir funcionando a distancias menores a las establecidas en las condiciones específicas de implantación del uso comercial y de servicios, cantidad que representa el 63 % con respecto a las LUAE emitidas en sitios que sí cumplen con los parámetros normativos.
- IV. Para el período del 2019 al 2022, en la que se toman en cuenta las preexistencias, se contabiliza para el 2019 la emisión de 86 LUAE, de las cuales 32 cumplen el requisito de preexistencia, lo que representa el 59% respecto con respecto a las LUAE emitidas en sitios que cumplen con los parámetros normativos.
- V. Para el período 2020, al ser un año atípico por la pandemia mundial del coronavirus, el análisis muestra que se emitieron 38 LUAE, sin embargo, de estas 21 fueron aparadas bajo la preexistencia es decir el 123% con respecto a las 17 LUAE que se emitieron en sitios permitidos y sin necesidad de tener una preexistencia.
- VI. Para el período 2021 se emitieron un total de 87 LUAE de las cuales 47 tienen la condición de preexistencia; y para el 2022 se emitieron un total de 70 LUAE de las cuales 37 tienen la condición de preexistencia; evidencia que los permisos emitidos en un gran porcentaje corresponden a establecimientos con preexistencia.

Fuente: Administración Especial Turística La Mariscal/ Oficio Nro. GADDMQ-AETLM-2023-0172-O

La Ley de Turismo en su artículo 4 prescribe que la política estatal en relación al sector turístico debe cumplir con: "a) Reconocer que la actividad turística corresponde a la iniciativa privada y comunitaria o de autogestión, y al Estado en cuanto debe potencializar las actividades mediante el fomento y promoción de un producto turístico competitivo; b) Garantizar el uso racional de los recursos naturales, históricos, culturales y arqueológicos de la Nación; c) Proteger al turista y fomentar la conciencia turística; d) Propiciar la coordinación de los diferentes estamentos del Gobierno Nacional, y de los gobiernos locales para la consecución de los objetivos turísticos; e) Promover la capacitación técnica y profesional de quienes ejercen legalmente la actividad turística; f) Promover internacionalmente al país y sus atractivos en conjunto con otros organismos del sector público y con el sector privado; y, g) Fomentar e incentivar el turismo interno."

El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito en su artículo 1362 establece lo siguiente: "Cuando de conformidad con el ordenamiento jurídico metropolitano un establecimiento que se hubiera implantado en una Zona Especial Turística cumpliera con todos los requisitos para el ejercicio de la actividad turística en dicho territorio, aquellos previstos como requisitos, limitaciones y condiciones particulares o generales de implantación del régimen general no le serán aplicables, siempre que la Autoridad Administrativa Competente al otorgar la Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de Actividades Económicas lo autorice dentro del trámite especial.

La Autoridad Administrativa Competente podrá otorgar la autorización a la que se refiere en numeral precedente, siempre que constatare que no existen afectaciones a las personas, los bienes o el ambiente, o que tales afectaciones pueden ser mitigadas con determinadas medidas o condiciones que deberán formar parte de la Licencia Metropolitana Única para el Ejercicio de Actividades Económicas que llegare a otorgar. En Zonas Especiales Turísticas no podrán implantarse actividades restringidas en el correspondiente Plan de Gestión".

Considerando la situación actual descrita en la motivación de reforma normativa y el informe ANÁLISIS DE SOLICITUD DE REFORMA NORMATIVA, específicamente lo que sucede en la Zona de La Mariscal y La Plaza del Quinde (Plaza Foch-encuentro e interacción para las actividades de ocio), se hace necesario generar una reforma al artículo 1362 del Código Municipal para ampliar las posibilidades normativas que se otorgan a estos casos, también a los establecimientos que busquen implantarse dentro en una Zona Especial Turística.

<p>Elaborado por: Charip Alcivar Jefe de Monitoreo Productivo Secretaría de Desarrollo Productivo y Competitividad</p>	
<p>Aprobado por: Daniela Espinoza Secretaria de Desarrollo Productivo y Competitividad</p>	